

УДК 327.8(73):623.454.8(55)

Політика санкцій США як фактор стримування іранської ядерної програми

Юлія Седляр,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних відносин
та зовнішньої політики
Чорноморського державного університету
імені Петра Могили

Стаття розглядає політику санкцій США як інструмент вирішення іранської ядерної кризи. Автор намагається відповісти на питання, чи здатна американська санкційна політика запобігти переходу Іраном ядерного порогу. Оцінюючи ключові фактори, що визначають ефективність політики санкцій США на іранському напрямі, припускається їх неспроможність зупинити просування Іраном своїх ядерних технологій.

Ключові слова: санкції, іранська ядерна програма, політика санкцій США, ядерне розповсюдження, МАГАТЕ, міжнародна безпека.

The article is tackling US sanctions policy as an instrument to Iranian nuclear crisis resolution. The investigation tries to respond, whether American sanctions strategy is capable to prevent Iran from crossing the nuclear threshold. Assessing key factors the efficacy of US sanctions against Iran impact on, author concludes that American sanctions policy will not stop Iranian state from developing nuclear weapon.

Keywords: sanctions, Iranian nuclear program, US sanctions policy, nuclear proliferation, the IAEA, international security.

Однією із найбільших загроз міжнародній безпеці у XXI ст. є поширення ядерної зброї. У даному контексті особливої гостроти набуває іранська ядерна програма, що може докорінно змінити не лише структуру безпеки на Близькому та Середньому Сході, а й глобальну стратегічну рівновагу

Юлія Седляр

у цілому. Однак, чергова жорстка відмова Тегерану співпрацювати з МАГАТЕ змусила країни-гаранти режиму ядерного нерозповсюдження, і особливо США, переглянути свою політику застосування силових рестриктивних заходів у бік їх зміцнення.

Питання нерозповсюдження та ядерного роззброєння порушувались у роботах вітчизняних дослідників О. Бодрука, С. Галаки, А. Дашкевича, Є. Камінського, О. Крапівіна, А. Круглашова, Л. Лещенка, В. Манжоли, Г. Перепелиці, О. Потехіна, В. Чумака. Одеські фахівці С. Аппатов, І. Коваль, В. Глебов, В. Дубовик, М. Покась, П. Сіновець теж не залишилися осторонь вивчення проблематики нерозповсюдження. Отже, спробуємо у даній статті простежити головні етапи санкційної політики США щодо Ірану та оцінити її ефективність у протидії набуттю Тегераном ядерного статусу.

Насамперед, заради справедливості слід зазначити, що саме санкції були обрані США як головний інструмент впливу на Іран ще з часів Ісламської революції 1979 р. Проте стратегія застосування жорстких рестриктивних заходів з боку США проти Тегерану співвідноситься, передусім, із його ядерною програмою. Появу інтересу іранської влади до ядерної зброї експерти датують 1980-1988 рр. та пов'язують із ірансько-іракською війною. Саме у цей період Тегеран починає фінансувати програми зі збагачення урану як відповідь на іракську атаку хімічною зброєю [3, с. 14]. У зв'язку із цим США у 1990-х рр. розширюють коло санкційних заходів проти Тегерану, формуючи нормативну основу санкційної політики щодо іранської ядерної проблематики, що характеризується трирівневою структурою: 1) акти, що надають президенту Сполучених Штатів повноваження ініціювати введення санкційного режиму у відносинах з країнами світу; 2) документи, які визначають специфіку застосування санкцій з державами, причетними до іранської ядерної програми; 3) законодавчі ініціативи, які містять перелік обмежень безпосередньо щодо ІРІ. У підмурок законодавчої бази було покладено прийняті у 1992 р. «Ірансько-іракський акт з нерозповсюдження» і у 1996 р. «Акт про санкції проти Ірану» (ISA).

«Акт про санкції проти Ірану» (ISA) з 30 вересня 2006 р. став центральним і вихідним документом США у сфері санкційної політики на іранському напрямі. Першочергово прийнятий як «Акт про санкції проти Ірану та Лівії» (ILSA) документ був націлений на позбавлення Ірану ресурсів, необхідних для реалізації його ядерної програми і підтримки терористичних організацій, таких як «Хезболла», ХАМАС та «Ісламський джихад Палестини» [7, с. 31]. На думку американських експертів, цей нормативний акт мав великі шанси на успіх з таких причин: по-перше, нафтовий сектор Ірану у середині 1990-х рр. складав близько 20% ВВП країни і забезпечував 80% її державних прибутків; по-друге, на момент ухвалення документа іранський нафтогазовий сектор мав високу ступінь зношеності. Так, наземні іранські нафтові родовища та інфраструктура промисловості вже давно пройшли стадію піку виробництва і потребували

значних інвестицій для опанування величезних розвіданих запасів вуглеводнів (наприклад, за запасами природного газу Іран поступається лише Росії, а – нафти лише Саудівській Аравії та Венесуелі); і по-третє, у листопаді 1995 р. Іран відкрив сектор для іноземних інвестицій. Прагнучи зберегти контроль над національними ресурсами, Іран запровадив інвестиційну програму «викупу», відповідно до якої іноземні компанії поступово окупали свої інвестиції з відкриттям родовищ та їхньою розробкою [7, с. 33]. Саме у цей час за запитом адміністрації президента, 8 вересня 1995 р. сенатор А. Д'Амато вніс на розгляд «Іранський закон про санкції відносно іноземної нафти», покликаний заборонити іноземним фірмам експорт енергетичних технологій до Ірану. Поряд із ним було схвалено пакет санкцій на заборону інвестицій в енергетичний сектор Ірану, який пройшов голосування 18 грудня 1995 р. А 20 грудня 1995 р. подібний пакет санкцій було прийнято проти Лівії. У свою чергу, закон А. Д'Амато Палата представників прийняла як акт H.R. 3107 19 червня 1996 р. (415 голосів «за»), а потім пристала на варіант сенату, ухвалений 16 липня 1996 р. (одностайною згодою). «Акт про санкції проти Ірану та Лівії» (ILSA) було підписано 5 серпня 1996 р. (PL 104-172). Розглянемо його основні положення стосовно Ірану (ISA).

Головною особливістю акту є те, що ISA перераховує операції з Іраном, які класифікуються як порушення закону і можуть призвести до накладання санкцій щодо особи/організації, що їх здійснює. «Акт про санкції проти Ірану» зобов'язує президента застосовувати санкції проти компаній (осіб), які інвестують більш ніж 20 мільйонів доларів США протягом одного року в енергетичний сектор Ірану, або які продають Ірану технології створення зброї масового нищення (ЗМЗ) та/або компоненти сучасних звичайних озброєнь [8]. Документ забороняє продаж Ірану (понад вказаний пороговий обсяг) нафтопродуктів (бензину, авіаційного палива), а також обладнання та послуг, здатних розширити виробництво нафтопродуктів. Що цікаво, мазут, побічний продукт нафтопереробного процесу, який, за деякими даними, продавався Ірану експортерами у курдських регіонах Іраку, не увійшов у визначення нафтопродуктів. Придбання нафти або природного газу з Ірану втім не заборонені ISA. Вказаний акт також не передбачає санкцій на продаж устаткування, яке Іран може використовувати для розвідки або видобування власної нафти й газу, якщо такий продаж не кваліфікується як інвестиція. Наприклад, на продаж Ірану нафтового або газового дриллю, двигунів, інших пристроїв дія санкцій не поширюється [8].

У випадку порушення компаніями умов закону американський уряд залишив за собою право вжити як мінімум два з шістьох можливих пакетів санкцій, зокрема: 1) відмову експортно-імпортного банку (Export-Import Bank) надавати кредити для експорту американських товарів; 2) позбавлення ліцензії на експорт воєнних технологій та груп товарів подвійного призначення; 3) обмеження кредитування американськими

Юлія Седляр

фінансовими установами (не більш ніж 10 млн дол. США на рік); 4) заборона фінансовим інституціям виступати дилером державних облігацій США і/або позбавлення їх права утримувати урядові грошові резерви; 5) заборона на проведення державних закупівель у компанії, яка потрапила під дію санкцій; 6) накладання обмежень на проведення імпорتنих операцій в США [7, с. 43].

Однак закону 1996 р. виявилось недостатньо для згортання іранської ядерної програми. Вже у серпні 2002 р. іранські дисиденти у вигнанні на прес-конференції у Вашингтоні заявили про те, що в Ірані діє два ядерні об'єкти [11, с. 61]. Саме з цього часу ядерне досье Тегерану остаточно втрачає секретність і потрапляє у центр уваги міжнародного співтовариства. У червні 2003 р. інспекція МАГАТЕ підтвердила наявність двох ядерних об'єктів у країні – заводів зі збагачення урану у Натанзі (центр Ірану) та в Ераку, на півночі держави, що привнесло кризу у відносини Тегерану з міжнародними акторами.

У березні 2005 р. з'явилися нові факти, що підтверджували воєнний характер іранської ядерної програми. Зокрема, у цей час пакистанський уряд оприлюднив дані, що засвідчували причетність ІРІ до доктора А. К. Куна міжнародної нелегальної мережі торгівлі зброєю [11, с. 62]. На підвищення політичного градусу у взаєминах Ірану зі США та іншими західними державами зіграло і те, що у результаті президентських виборів у червні 2005 р. до влади прийшов консервативний політик М. Ахмадінежад, за спиною якого стояв Верховний лідер А. Хаменеї. Новообраний глава держави ще прозоріше заявив про свою відданість ідеї ядерного Ірану.

У відповідь американська сторона 30 вересня 2006 р. ухвалила «Закон про підтримку свободи в Ірані», відповідно до якого передбачалося надання грантів і фінансової допомоги іранському опозиційному руху, незалежним теле- та радіостанціям, які виступали із критикою ядерної програми країни, закликали до мирної трансформації політичної влади в Ірані. У преамбулі документа, зокрема, підкреслюється, що його метою є «привести Іран до відповідальності за загрозливу поведінку і підтримати перехід до демократії» [7, с. 64]. Кошти під реалізацію закону планувалось надавати Фондом захисту прав людини та демократії, а також у межах програм «Ініціативи близькосхідного партнерства», «Розширеної ініціативи близькосхідного та північноафриканського партнерства». Відповідно до прийнятого закону, президент США повинен застосувати санкції до будь-якої компанії чи особи, якщо вони після 6 червня 2006 р. «експортували, передавали чи надавали іншим шляхом Ірану товари, технології, які створюють можливість Ірану отримати доступ чи створити хімічну, біологічну, ядерну зброю, у тому числі пов'язані з ними технології, і отримати доступ чи створити у дестабілізуючій кількості удосконалені види звичайних озброєнь» [7, с. 64]. Документ також подовжив до 31 грудня 2011 р. термін дії «Акту про санкції проти Ірану та Лівії» 1996 р.

Нове ж загострення ситуації навколо іранської ядерної програми мало місце у вересні 2009 р., адже у цей час МАГАТЕ стало відомо про другий підземний завод зі збагачення урану у Фордоу – черговий таємний ядерний центр на півночі поблизу Куму. Таким чином, Іран вкотре порушив свої зобов'язання за Угодою про гарантії і Додатковою угодою з інформування МАГАТЕ, які він взяв на себе відповідно до підписаних ще 1974 р. Угод про гарантії (INFCIRC/210) і Додаткових роз'яснень щодо нього від 1976 р. [1]. У листопаді 2009 р., відповідаючи на критику міжнародного співтовариства у зв'язку зі своїм ядерним досьє, Тегеран заявив про наміри збудувати у майбутньому ще 10 заводів зі збагачення урану [11, с. 59]. Криза поглибилася у січні 2010 р. після того, як іранська сторона не зреагувала на останню пропозицію МАГАТЕ надіслати відповідно $\frac{3}{4}$ свого низькозбагаченого урану до Росії для збагачення з подальшим переробленням у паливні стрижні (для іранського реактору) у Франції. Невдовзі після цього МАГАТЕ видала доповідь «Впровадження Угоди про гарантії і відповідних положень Резолюцій РБ ООН в Ісламській Республіці Іран», у якій уперше за час іранського ядерного урегулювання висловлювалося хвилювання з приводу того, що «минула чи сучасна таємна діяльність стосовно розвитку ядерних технологій може привести до створення ядерної ракети» [6, с. 9].

Заклики до посилення санкцій на фоні таких подій виглядали закономірними. Державне казначейство США у відповідь наклало нові цільові фінансові санкції проти чотирьох комерційних іранських компаній та однієї державної за їх причетність до іранських ядерних розробок. Американський президент Б. Обама оголосив про запровадження нового «посиленого режиму санкцій, який продемонструє Ірану, наскільки він ізольований від усього світу» [9]. З іншого боку, слід зазначити, що політичний підхід адміністрації Б. Обама у 2009 р. щодо Ірану контрастував із підходом адміністрації Дж. Буша-молодшого, адже для нього стало притаманним намагання поєднати санкції з активними і стійкими зусиллями щодо залучення Ірану до переговорів з ядерної проблеми. Про це свідчить і затягування майже на рік процесу прийняття нового пакету санкцій стосовно Тегерану. Зокрема, у квітні 2009 р. було внесено низку законопроектів – HR 2194, S. 908, H.R. 1208, і H.R. 1985, націлених на посилення дії «Акту про санкції проти Ірану» у тій частині, що визначає процедуру накладання санкцій на іноземні компанії, які постачають в Іран бензин або обладнання для будівництва НПЗ на його території. У ході їх обговорення вони були об'єднані у закон «Акт про санкції відносно іранського бензину» (IRPSA), що було прийнято 15 грудня 2009 р. голосуванням 412/12 [11, с. 65].

Коли ж стало зрозуміло, що поступки лише додають рішучості іранському керівництву у просуванні ядерної програми, Вашингтон змінює свою політику на іранському напрямі. Вже у березні 2010 р. президент Б. Обама продовжує на рік торговельну та інвестиційну заборону щодо Ірану

Юлія Седляр

(розпорядженням 12959), а 9 червня 2010 р. РБ ООН за широкої підтримки США прийняла четвертий пакет міжнародних санкцій проти Ірану, 26 липня 2010 р. ЄС ввів додаткові санкційні заходи проти Тегерану, а 29 вересня 2010 р. Вашингтон в односторонньому порядку запровадив режим додаткових санкцій проти країни, прийнявши Закон про відчуження (CISADA, PL 111-195).

Аналізуючи їх зміст, фахівці зазначають, що Акт CISADA демонструє прагнення Білого дому допомогти опозиції всередині Ірану, яка стала більш активною з 12 червня 2009 р. Останнє проявляється у тому, що останній пакет санкцій стосується восьми іранських посадових осіб, головним чином, представників Революційної гвардії, інших безпекових та судових посадовців, які звинувачуються у порушенні прав людини в Ірані. До того ж єдиний експорт американських товарів, який має стимулюватися за новим законом, – це поставки інформаційних технологій, які дозволяють розвивати електронні ЗМІ країни, Інтернет і сприятимуть підтримці свободи слова.

Згідно із CISADA, продаж більш складного устаткування, яке іноді спроектовано для забезпечення постійного прибутку або відрахувань задля підтримки (технічної) обладнання, потенційно можуть викликати застосування санкцій. Крім того, в результаті прийняття «Закону про відчуження» (PL 111-195), під дію санкцій підпадає діяльність, яка включає в себе продаж обладнання до Ірану, що поліпшує роботу або здатне збільшити потужності іранських нафтопереробних заводів й обладнання, за допомогою якого Іран може імпортувати бензин (наприклад, танкерів), а також обладнання, що іранська сторона може використати для будівництва енергетичної інфраструктури [11, с. 67-68].

Згідно із документом мінімальний набір застосованих санкцій збільшується з двох до трьох, а їх коло розширюється з 6 до 9, адже до санкційних заходів було додано: 1) заборону на проведення валютних операцій; 2) заборону на фінансові транзакції; 3) заборону на придбання та володіння американською власністю.

Важливою новацією Закону про відчуження CISADA стало й те, що суттєво ускладнилась процедура зняття санкцій, накладених на іноземні компанії. Підписаний закон підтверджує «правило 20 млн дол. США» як максимальний дозволений обсяг інвестицій у нафтогазовий сектор держави. При цьому уточнюється, якщо компанія реалізує декілька інвестиційних проєктів, то їх сума не повинна перевищувати 20 млн дол. США. Крім того, компаніям забороняється постачати до Ірану будь-які товари, послуги чи технології, необхідні для будівництва нових чи підтримки діяльності вже існуючих НПЗ на території Ірану, якщо вартість разової поставки перевищує 1 млн дол. США чи сумарно 5 млн дол. США на рік. Такі ж заходи застосовуються до будь-якої діяльності, що забезпечує експорт палива в Іран [11, с. 68].

Отже, чи зможуть більш жорсткі санкції змусити Тегеран відмовитися від своїх ядерних амбіцій? На нашу думку, скоріше ні. Однак їх дія може виявитися достатньо ефективною, аби значно відтягнути у часі момент набуття Іраном ядерного статусу. І цьому послугують такі фактори.

По-перше, внутрішньополітична ситуація у самій ІРІ. Справа в тім, що іранська політична верхівка, відчуваючи страх перед опозицією, а особливо на тлі революційних подій 2011 р. у Єгипті, Лівії, Тунісі, Ємені, Сирії і навіть традиційно спокійних Омані та Саудівській Аравії, продовжуватиме подальший наступ на права опозиції, яка є допоки слабкою і роз'єднаною. Так, наприкінці лютого 2011 р. в Ірані було заарештовано лідерів опозиції Мір-Хосейн Мусаві і Мехді Каррубі, а 21 лютого затримано Алі Каррубі, сина Мехді Каррубі. Затримання далекого від політики Алі розцінюється експертами як спроба тиску на батька. Тут доречно нагадати, що саме Мир-Хосейн Мусаві і Мехді Каррубі були основними лідерами акцій протесту, що охопили Іран в 2009 р. після президентських виборів, на яких з 30% відривом переміг чинний голова держави Махмуд Ахмадінежад. Мусаві, що балотувався, заявив тоді про свою перемогу. Наявність ж міцної опозиції владі, орієнтованої політично на країну-санкціонера, є невід'ємною рисою успішності політики санкцій.

До того ж, як відзначають експерти, Тегеран підштовхують до ядерних розробок дії самих США та їх союзників [5, с. 145]. Так, іранська політична еліта є вкрай стурбованою інтервенцією союзників в Афганістан та Ірак, ситуацію нагнітає й тиск на Тегеран держав-сусідів, що володіють ядерною зброєю, а в першу чергу, Ізраїлю. Афганський та іракський сценарії можуть стати для іранського керівництва наочним прикладом переформатування політичної влади, що, у свою чергу, лише привнесе турбулентності у хиткий конструкт іранського ядерного урегулювання. У даному контексті доцільним, на нашу думку, стає звернення до класиків міжнародно-політичної науки і теорії санкцій, зокрема Й. Галтунга, А. Джорджа, американських експертів з Інституту Петерсона з міжнародної економіки Г. Хафбауера, Дж. Шотта, К. Елліотт та Б. Оегг, які доводять низьку ефективність санкційної політики за умови переслідування нею мети змінити політичний режим у цільовій країні [4, 5].

По-третє, досвід застосування санкційних режимів довів їх неспроможність у відверненні економічно достатньої країни від переходу ядерного порогу. Зі своїми нафтодоларами Іран здатний забезпечити себе необхідними матеріалами та технологіями, аби у повній мірі задовольнити ядерні амбіції.

По-четверте, у сформованій нормативно-правовій базі є суттєві недоліки, які відкривають шлях для подвійної інтерпретації понять «інвестиція», «нафтовидобувна галузь», «технічне обладнання» тощо. Останнє дозволяє проводити фінансові та економічні операції в обхід законодавчих актів. Наприклад, суттєвою вадою закону д'Амато стало те, що з нього було виключено заборону на продаж Ірану технічного

обладнання для видобувних галузей іранської економіки та іранських нафтохімічних заводів. У такий спосіб не досягалася головна мета документа – зупинити розвиток нафтогазового та нафтохімічного секторів іранської економіки, головного джерела наповнення бюджету країни. До того ж Закон 1996 р. ніколи у повній мірі не застосовувався до іноземних, а особливо до західноєвропейських корпорацій, які продовжували інвестувати в іранський енергетичний сектор.

По-п'яте, для Китаю та Росії Іран має важливе стратегічне значення як з точки зору економічних, так і геополітичних інтересів. Тож ці держави здатні скористатися ситуацією, аби заробити собі відповідні політичні дивіденди.

З іншого боку, успішність санкційної політики США у стримуванні ядерних амбіцій Тегерану може значно додати собі резервів, якщо санкції стануть компліментарною складовою великої зовнішньополітичної стратегії США, що поєднуватиме оновлений набір інструментів як примусового, так стимулюючого характеру. Безумовно, розвиваючи ситуацію по такій лінії, США необхідно максимально консолідувати позиції провідних міжнародних акторів та організацій, у тому числі безпосередньо у регіоні розташування цільової країни, тобто Ірану.

Література:

1. **Acton J. M.** Iran Violated International Obligations on Qom Facility. / J. M. Acton Carnegie Endowment for International Peace, Proliferation Analysis. 2009. – 25 September [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=23884&prog=zgp&proj=znpp>.
2. **Calamita J. N.** Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue / J. N. Calamita // Vanderbilt Journal of Transnational Law. – 2009. – Volume 42. – № 5. – PP. 1393-1442.
3. **Fitzpatrick M.** The Iranian Nuclear Crisis: Avoiding Worst-case Outcomes / M. Fitzpatrick Adelphi Paper № 398 Abingdon: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2008. – P. 14.
4. **Galtung J.** On the Effects of International Economic Sanctions: with Examples from the Case of Rhodesia / J. Galtung // World Politics. – 1967. – Volume 19. – № 3. – P. 409.
5. **Hufbauer G., Schott J. and Elliot K.** Economic Sanctions / G. Hufbauer, J. Schott and K. Elliot. – Washington: Institute for International Economics, 2007. – P. 145.
6. IAEA, Board of Governors «Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran», 2010. – February.

7. **Katzman K.** The Iran Sanctions Act. / K. Katzman Washington: CRS Report for Congress, 2007.
8. Nonproliferation Sanctions. Washington, 2006. – PP. 199-217.
9. Obama Says US Developing New Sanctions for Iran. – CBS News. – 2010. – 9 February.
10. **Sadjadpour K., Perkovich G.** Iran and Nuclear Security. – 2009. – 25 September [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=23871&prog=zgp&prij=zme,znpp>.
11. **Taylor B.** Sanctions as Grand Strategy / B. Taylor. – London: Routledge, 2010. – 123 p.